Broken Promises: MNR's Failure to Safeguard Environmental Rights

Special Report to the Legislative Assembly of Ontario

Submitted by Gord Miller, Environmental Commissioner of Ontario
June 21, 2001

1075 BAY STREET, SUITE 605, TORONTO, ON, M5S 2B1

Environmental
Commissioner
of Ontario

Commissaire à
l'environnement
de l'Ontario

Gord Miller, B.Sc., M.Sc.
Commissioner

Gord Miller, B.Sc., M.Sc.
Commissaire

June 21, 2001

The Honourable Gary Carr
Speaker of the Legislative Assembly
Room 180, Legislative Building
Legislative Assembly
Province of Ontario
Queen's Park

Dear Mr. Speaker:

In accordance with section 58(4) of the *Environmental Bill of Rights, 1993*, I present the attached Special Report of the Environmental Commissioner of Ontario for your submission to the Legislative Assembly of Ontario.

I am reporting that the Ministry of Natural Resources (MNR) is thwarting public participation and public scrutiny of environmental decision-making by effectively blocking the final steps in a legal process set out in the *EBR*. I see the need to issue this special report to respond publicly to the long string of broken promises that MNR has made to my office since 1995.

Sincerely,

Gord Miller
Environmental Commissioner of Ontario

1075 Bay Street, Suite 605
Toronto, Ontario, M5S 2B1
Tel: (416) 325-3377
Fax: (416) 325-3370
1-800-701-6454

E C O
C E O

1075, rue Bay, bureau 605
Toronto (Ontario) M5S 2B1
Tél: (416) 325-3377
Téléc. (416) 325-3370
1-800-701-6454

Broken Promises: MNR's Failure to Safeguard Environmental Rights

A Special Report to the Legislative Assembly of Ontario

Introduction

Ontario's *Environmental Bill of Rights (EBR)* was established to protect the right of Ontarians to a healthful environment and to promote public participation in environmental decision-making. The *EBR* explicitly states that the Ontario government has the primary responsibility for achieving these goals.

My mandate as Environmental Commissioner of Ontario is to review how provincial ministries carry out the requirements of the *EBR* and to report to the Legislative Assembly annually. The *EBR* also enables me to issue a special report at any time on matters that, in my view, should not wait until the release of my annual report.

This is my second special report since I assumed my duties as Environmental Commissioner on February 1, 2000. I am reporting that the Ministry of Natural Resources (MNR) is thwarting public participation and public scrutiny of environmental decision-making by effectively blocking the final steps in a legal process set out in the *EBR*. I see the need to issue this special report to respond publicly to the long string of broken promises that MNR has made to my office since 1995, each time asserting that the ministry would very shortly be complying with the *EBR* by "classifying its instruments" – in other words, opening its instruments to public comment and review. Other Ontario ministries classified their instruments years ago. The Ministry of the Environment (MOE) completed this process as early as 1994. MNR's persistent failure to do the same is not only a breach of the letter and spirit of the *EBR*, it also frustrates the rights of the public.

The practical effect of MNR's failure to classify its instruments is that the public cannot use the *EBR* as it was intended. Over the past five years, our office has been contacted by many Ontario residents with concerns about instruments administered by MNR. Many express shock and disappointment when they learn that MNR's instruments are still not subject to the public comment, review and appeal rights of the *EBR*.

What are instruments?

Instruments are legal documents issued to companies and individuals granting them permission to undertake certain activities. For example, MNR issues over a hundred different types of instruments, variously permitting the operation of sand or gravel pits, dredging or other construction work around lakes or rivers, or trapping wildlife. Most of these activities have environmental impacts, both positive and negative. Instruments include licences, orders, permits and certificates of approval.

Classifying Instruments

When the *EBR* came into effect, certain ministries were required to evaluate all the types of instruments that they issued, to identify those which had environmental effects, and to divide them into three classes according to their level of environmental significance. The *EBR* also established deadlines for each ministry to complete this "instrument classification" process. MNR was to complete this process "within a reasonable time" after April 1 1996.

The classification process is important for Ontario residents wishing to exercise their rights under the *EBR*. The public has no rights under the *EBR* to comment on any environmentally significant instruments until the ministry has formally classified them and finalized the decision as a regulation. How an instrument is classified (Class I, II or III) is also important, since it determines what level of public participation will be allowed, whether through making comments or applying for appeals, reviews or investigations under the *EBR*.

All new proposals for Class I, Class II or Class III instruments must receive at least a 30 day comment period on the Environmental Registry. The Registry is the key public consultation tool for the *EBR*. Above and beyond this minimum public comment opportunity, the ministry must provide additional notice, such as a newspaper ad for Class II instruments, and Class III instruments usually require a hearing.

The Registry is one of the major success stories of the *EBR*. Between 1994 and early 2001, Ontarians made good use of the Registry, and Registry use continues to rise steadily. Registry users can customize their searches and have access to an extensive database of Registry instrument postings. Registry instrument notices increasingly include links to the full text of approvals and permits, providing a cost-effective means by which ministries can solicit public input into environmental decision-making.

What kinds of instruments does MNR administer?

MNR administers and oversees a number of environmentally significant laws, and issues thousands of instruments each year. In late 1997, MNR predicted it would post approximately 2,500 instrument proposal notices on the Registry each year, under 10 different Acts. The MNR Acts that are prescribed under the *EBR* and that contain instrument granting powers include: the *Aggregate Resources Act*, the *Conservation Authorities Act*, the *Crown Forest Sustainability Act*,

the *Fish and Wildlife Conservation Act*, the *Lakes and Rivers Improvement Act*, the *Mining Act*, the *Niagara Escarpment Planning and Development Act*, the *Oil, Gas, and Salt Resources Act*, the *Provincial Parks Act*, and the *Public Lands Act*. (See table) MNR also shares administration of the *Fisheries Act* (federal) for the purposes of applications for investigation under the *EBR*.

MNR does, of course, already use the Environmental Registry to post proposals for changes to these laws, as well as changes or additions to the ministry's policies and regulations. But consultation on province-wide policies does not replace the need for transparency and public review of the ministry's many site-specific instruments. Ontarians often have a strong interest and personal stake when changes are proposed that affect a specific piece of land. For example, they may live near a proposed quarry expansion, or they may be accustomed to fishing or hiking near a proposed waterway project, or their business may be affected by proposed forestry operations. When the *EBR* was enacted, it was intended that all Ontarians would have rights to comment on such proposals, but, unfortunately, the public is still waiting for these rights.

Promises made by MNR

In May 9, 1995, the ECO wrote to the Deputy Minister of MNR requesting an update on the ministry's progress on instrument classification (IC), and urging that the ministry start work on its IC regulation as soon as possible. Between May 1995 and May 2001, senior management and staff at MNR have made numerous commitments to the ECO on this issue. A detailed chronology of the interactions between the ECO and MNR staff is attached to this Special Report as Appendix 1. The following excerpts illustrate the nature of promises made to the ECO by MNR over the years.

May 29, 1996	MNR's Deputy Minister informs the ECO that a draft regulation to classify MNR's instruments is expected by the autumn of 1996, and a regulation is to be in place by the end of 1996.
March 11, 1997	MNR posts its first proposal for a regulation to classify its instruments, and invites public comment
Nov. 10, 1997	MNR posts its second proposal for a regulation to classify its instruments, and invites public comment
January 25, 1999	The Minister of Natural Resources informs the ECO that "While the Ministry had hoped that issues could be resolved and that the [instrument classification] regulation could be moved along for the government's consideration in the fall of 1998, this has not come to be."
Sept. 1999	MNR's Deputy Minister informs the ECO that a new instrument classification regulation will be ready in early 2000.
Jan. 26, 2000	MNR staff tell the ECO that they hope the regulation will be forwarded to

	MOE by the end of February.
Feb. 2000	MNR staff tell the ECO that the regulation will be ready by the end of 2000.
Dec. 21, 2000	MNR's Deputy Minister tells the ECO that the instrument classification regulation will be ready in early 2001.
March, 2001	MNR informed the ECO that the regulation had received approval from MNR management and had been forwarded to the Red Tape Committee and the Statutory Business Committee of Cabinet.
June 2001	MNR has still not posted its instrument classification regulation on the Environmental Registry.

What other ministries have done

Three ministries and one agency — the Ministry of the Environment, the Ministry of Northern Development and Mines, the Ministry of Municipal Affairs and Housing and the Technical Safety and Standards Authority — have posted proposals for instruments on the Registry for public comment for years. Indeed, MOE has posted more than 10,000 instrument proposal notices for public comment since November 1994. Appendix 2 provides more detail on how these other ministries successfully classified their instruments under the *EBR*.

Which other *EBR* rights have been curtailed?

MNR's delay in finalizing its instrument classification regulation has also prevented Ontarians from using other *EBR* rights in the way that the drafters of the law had intended. For example, the public has not been able to ask for reviews of older MNR permits for aggregate operations, or apply for investigations of contraventions related to conditions of these permits. In addition, the public has been denied the right to request appeals of certain MNR instruments before review tribunals.

Moreover, until MNR's instrument classification regulation is finalized, MNR staff are not required to consider the ministry's Statement of Environmental Values (SEV) in making decisions to issue new instruments under MNR's prescribed Acts. The SEV spells out core values that are to guide the ministry in making decisions that might affect the environment. It is also a tool that Ontarians can use to see how each ministry complies with the *EBR*. For example, MNR's SEV requires that ministry staff consider ecosystems values, but until the ministry's instruments are classified, this requirement does not extend to decisions on instruments.

How has MNR done on its instrument classification regulation so far?

Since the autumn of 1992, MNR management has known that the instrument classification

requirements would soon apply to the ministry. The *EBR* was introduced for first reading in the Ontario Legislature in May 1993. The legislation was proclaimed in force in February 1994. Under O. Reg. 73/94, the General Regulation under the *EBR* that was filed when the *EBR* was proclaimed in 1994, MNR was required to complete work on its instrument classification regulation within a reasonable time after April 1, 1996.

In December 1996, the Canadian Environmental Law Association launched a judicial review of the failure of MNR to file its IC regulation proposal. MNR advised the ECO in early 1997 that the ministry would quickly proceed with development on an IC regulation proposal rather than attempt to deal with the judicial review in the courts.

MNR posted a preliminary proposal for a regulation in March 1997, which received extensive public comment, including criticism on a number of issues. MNR staff undertook significant changes to both the regulation and the text of the posted proposal, and its proposal was re-posted in November 1997.

In the fall of 2000 MNR staff advised the ECO that they had completed planning work for implementation of MNR's instrument classification regulation. MNR also has undertaken a considerable amount of mandatory training for field staff, planners and managers in the ministry to ensure that staff are aware of overall *EBR* requirements and specific procedures relating to the posting of instrument proposal and decision notices.

Nevertheless, the core fact remains that MNR has still not classified its instruments, and I no longer have confidence that the ministry will carry out its legal obligation of its own accord.

6

Conclusion

Despite working on its instrument classification process for more than five years, MNR has not yet fulfilled its *EBR* obligation to finalize a regulation classifying environmentally significant instruments under the various Acts it administers. O. Reg. 73/94 under the *EBR* requires the ministry to develop an instrument proposal within a reasonable time after April 1, 1996. The ministry has circulated two proposals for an instrument classification regulation, the first issued in March 1997, and the second issued in November, 1997, with a comment period ending in January 1998. For the last three and a half years, MNR has not communicated with the public about its intentions on this matter.

MNR's delay in completing its instrument classification regulation is unreasonable and unacceptable. The ministry should finalize and publish its classification regulation in the *Ontario Gazette* before September 1, 2001.

Appendix 1

Chronology of ECO-MNR Discussions and Correspondence re: Classification of Instruments and Related Policy Issues, 1995 -2001

May 9, 1995:	The ECO writes to MNR's Deputy Minister requesting an update on ministry's progress with respect to instrument classification (IC), and urging an early start.
May 20, 1995:	The ECO hosts a meeting with MNR staff to discuss various MNR programs. Overview meetings of this type continue for the next two years and cover a range of topics including instrument classification, challenges with EBR implementation, MNR monitoring of natural resources, forest management and other topics.
June 23, 1995:	MNR's Deputy Minister replies to ECO's May 1995 letter, agreeing that an early start is important, and inviting an ECO staff person to be part of drafting team in a liaison capacity.
September 6, 1995:	An MNR staff person working on *EBR* implementation phones to invite an ECO staff person to the first meeting of working group on classifying instruments.
September 7, 1995:	ECO declines the offer to participate to avoid conflict of interest in evaluating the final decision on the IC.
December 1, 1995:	ECO writes to MNR's Deputy Minister, requesting an update on classification of instruments, especially a list of all instruments which will be subject to section 20(2) of the *EBR*.
December 13, 1995:	ECO staff meet with MNR staff. MNR staff make it clear that due to Bill 26, they can not meet their schedule.
January 3, 1996:	MNR's Deputy Minister replies to ECO letter with an update on the status of a development of a regulation to classify instruments.
February 1, 1996:	ECO decides to postpone further work on draft ECOnotes on MNR issues, pending completion of the MNR IC regulation.

February 2, 1996: ECO replies to Jan. 3, 1996 letter from MNR's Deputy Minister, saying : "I urge you to put in place a regulation prescribing instruments as soon as possible after April 1st, 1996."

April 6, 1996: MNR staff tell ECO staff that the MNR intends to put forward a draft classification regulation as soon as MNR staff have a precise list of instruments. This means that the MNR has to wait until the new regulations are developed under the amended *Lakes and Rivers Improvement Act* and the *Public Lands Act.* (Both were amended by Bill 26.) MNR staff also say that the MNR expects the whole matter will be completed before the end of the calendar year (ie. a new regulation in place by Jan. 1, 1997). ECO staff suggests that MNR should follow the approach outlined in the ECO's first guidance document on Public Consultation and the Registry, which suggests that complex postings should be posted twice.

April 9, 1996: ECO writes to MNR's Deputy Minister, asking for an update on how ministry is progressing in classifying its instruments, and what the MNR schedule is.

May 29, 1996: MNR's Deputy Minister replies that the completion of a draft regulation has been deferred due to Bill 26, and the OPS strike, and losing 1,820 staff. He expects that a draft regulation will be completed by the Fall of 1996, and a regulation will be in place before the end of the year.

September, 1996: The ECO receives an application for review related to a proposed aggregate project. The licence for the project was issued in the 1970s and was grandparented under the *Aggregate Resource Act* (*ARA*). The applicants seek a review of the license. The ECO returns the application to the applicants because the MNR IC regulation is not in place. Similar inquiries are received by phone, in letters, etc. each month (at the rate of 5-10 per year) for the next three years.

December, 1996: CELA launches a judicial review requiring the MNR to post a proposal for an instrument classification regulation. [CELA withdrew the case in the spring of 1997 when the MNR posted its draft regulation.]

January 10, 1997: In response to the CELA judicial review application, MNR's Deputy Minister directs the MNR manager responsible for the *EBR*, to establish a special team of staff (including policy analysts and lawyers) to prepare a draft IC regulation. MNR staff inform ECO staff that they expect to deliver on a draft regulation in the early spring of 1997.

February 1, 1997: MNR begins to voluntarily post forest management plans as information items on the Registry, which let people know how timber operations will comply with laws and other requirements for sustainable forestry practices and summarizing public comments on the proposed plans.

March 11, 1997: MNR posts its first proposal for an IC regulation.

April 25, 1997: At the request of MNR, who indicate they are actively seeking our input to improve its proposal, the ECO submits detailed comments on the MNR's first proposal for an IC regulation. The ECO states that we are troubled by some features of the proposed IC regulation and indicate that some significant changes are required to comply with basic elements of s. 20 of the *EBR*.

Early May 1997: A coalition of environmental groups including CELA submits lengthy, critical comments on the MNR's proposed IC regulation. Industry officials also are critical of the proposal. MNR staff begin to develop major revisions to the first IC regulation proposal.

September 17, 1997: ECO staff meet with staff from the MNR and the Niagara Escarpment Commission (NEC) to discuss how the *EBR* applies to administration of the legislation creating the NEC (ie. *NEPDA*). ECO staff are advised that MNR staff have recommended to MNR management that MNR accept the ECO's interpretation of the *EBR* related to *NEPDA* and NEC and accept that *NEPDA* instruments should be prescribed for posting and applications.

October, 1997 MNR estimates that implementation of the IC regulation will result in nearly 2,200 instruments postings on the Registry each year. Most of the proposed instrument postings are related to activities of Conservation Authorities (~1400/year) because the vast majority of environmentally significant instruments issued by the MNR will be excepted from Registry notice and comment requirements because they fall under an approval or an exemption order under the EAA. The Conservation Authorities express shock and disagreement with the consequences of the work done by the MNR staff and convey this to the ECO and MNR management.

October 10, 1997: ECO meets with MNR staff for a day-long session to discuss the IC regulation. There is significant disagreement on a number of aspects of the proposed approach. In addition, there is confusion about whether certain Cabinet decisions to be made under the *NEPDA* are reviewable decisions under the *EBR* and whether they need to be posted.

October 20, 1997: MNR staff contacts ECO staff and explains that the aggregate industry led by the Aggregate Producers Association of Ontario (APAO), and supporting government officials intend to oppose further implementation of the MNR IC regulation. A major concern is that the aggregate companies do not wish to be subject to applications for review and applications for investigation related to specific pits and quarries.

November 10, 1997: MNR posts its second proposal for an instrument classification regulation. In the ECO's opinion, the proposal is significantly improved.

April 22, 1998: 1997 ECO Annual Report is released. ECO says that:

> In 1997, MNR fulfilled its *EBR* requirement to develop a draft instrument classification regulation. The ministry's second version of the proposed regulation reflects a determined effort to address some of the concerns raised by members of the public during the first comment period. MNR worked hard on the instrument classification process, and ministry staff are to be commended for undertaking two notice and comment periods on this regulation. However, the delay in the finalization of the regulation delayed as well the ability of Ontarians to use the *EBR* fully with respect to the permits and approvals the ministry issues. For example, Ontario residents have not been able to ask for reviews of existing permits for aggregate operations, or to apply for investigations of contraventions of the conditions of these permits.
>
> MNR's instrument classification proposal does not comply with the intent of the *EBR*. Some environmentally significant instruments are still left out of the proposal. Because of this, for example, members of the public will not be able to comment on MNR proposals to grant a sustainable forest licence to harvest forest resources, or on proposals to supply forest resources to an individual or company. (To its credit, however, it should be noted that MNR is voluntarily posting forest management plans, which let people know how timber operations will comply with laws and other requirements for sustainable forestry practices.)
>
> There are also gaps in public participation created by the interaction of MNR's activities and the *Environmental Assessment Act (EAA)*, due to exceptions created by the *EBR*. Although the ministry's second version of its classification regulation contains more instruments than its first, many instruments will not be posted on the Environmental Registry for notice and comment, since they are exempted from or covered by the *EAA* and thus also from the public participation requirements of the *EBR*, under *EBR* s.32. MNR is using the s. 32 *EBR* exception in a legally correct

manner, but the result, unfortunately, will still remove many of the permits, licences and approvals granted by the ministry from public scrutiny. The ministry is also proposing a regulation that would define certain classified instruments as "field orders," removing them from all of the public participation processes of Part II of the *EBR*.

August 15, 1998: MNR staff contact ECO staff to discuss stakeholder concerns (e.g. APAO, NEC, Conservation Authorities) about the MNR's IC regulation proposal.

September 1998: MNR staff appear before the Red Tape Commission (RTC) to explain the implications of the MNR IC regulation. Staff are invited to appear several times.

January 4, 1999: The ECO writes to the MNR Minister asking for an update on how ministry is progressing in classifying its instruments, and what the MNR's schedule is for finalizing the regulation.

January 25, 1999: Minister responds that MNR has been "working with different interests, including the aggregates industry, conservation authorities and others, to address their concerns about the implications of classifying instruments and fulfilling *EBR* obligations....While the Ministry had hoped that issues could be resolved and that the regulation could be moved along for the government's consideration in the fall of 1998, this has not come to be."

April 28, 1999: 1998 ECO Annual Report is released. In the report, the ECO says that:

> Despite working on this project for at least three years, the Ministry of Natural Resources still has not fulfilled its *EBR* obligation to finalize an instrument classification regulation that would classify environmentally significant instruments under the various Acts it administers. The *EBR* requires the ministry to develop an instrument proposal within a reasonable time after April 1, 1996. The ministry has posted two proposals for an instrument classification regulation, the first issued in March 1997, and the second issued in November 1997, with the latter's comment period ending in January 1998.The failure of the ministry to finalize this regulation in 1998 means that members of the public are unable to scrutinize the ministry's proposals for specific instruments related to Ontario's natural resources and may not exercise their rights under the *EBR* to comment upon these proposals or apply for a review or investigation, if required. I continue to urge the ministry to finalize and promulgate its classification regulation.

May 1999: The ECO receives a comprehensive application for investigation alleging

that repeated violations of licences, site plans and legislation at Bowman Pit Complex near Elora have resulted in, and are continuing to cause, significant environmental damage in the area of the gravel pits. MNR conducted an investigation and determined that neither the *Aggregate Resources Act* nor the *Fisheries Act* were contravened by the aggregate extraction activity at the Bowman Pit Complex. While the MNR concluded that there is no evidence to support the alleged contraventions under the two Acts, the ministry stated that it does recognize the importance of continuing and improving upon the monitoring of the water table and the final depth of excavation elevations. The MNR had indicated that it will monitor site rehabilitation where the final excavation depth and limit have been reached and will encourage the operator to finalize the rehabilitation of these areas at the earliest opportunity. The ECO reports on MNR's handling of this application in its 1999-2000 annual report.

September 1999: The Acting Environmental Commissioner meets with MNR's Deputy Minister on Sept. 24, 1999. The Commissioner receives a commitment that the new IC regulation will be ready in early 2000.

January 26, 2000: MNR staff tell ECO staff that they hope that the IC regulation will go to MOE by February 29; they are doing the best that they can.

February 2000: MNR staff promise ECO staff that the new IC regulation will be ready by the end of 2000.

July 14, 2000: MNR comments on the ECO's Draft 1999 Annual Report indicate that the ministry "intends to bring forward a regulation in the fall of 2000"

September 1, 2000: MNR's second round of comments on the ECO's Draft 1999 Annual Report indicates that "MNR intends to bring forward a regulation in the fall of 2000."

September 28 2000: MNR staff tell ECO staff that they hope that the IC regulation will get approval within MNR by November. MNR staff say there are just a few issues outstanding, and that MNR staff need to develop procedures and have some training to integrate *EBR* consultation into ministry practices. They want to develop procedures to ease the burden for field staff for processing common instruments, such as *Aggregate Resources Act* amendments. MNR staff further advise that after the revised IC regulation is given MNR management approval it will go to Cabinet's Statutory Business Committee (formerly the Legislation and Regulations Committee), and hopefully will be implemented as soon as possible after

that. MNR staff don't think that the Red Tape Review Committee would want to see it again, as they have already had a chance to review it.

December 21, 2000: Environmental Commissioner meets with MNR's Deputy Minister, and is told that the new IC regulation will be ready in early 2001. The Deputy Minister advised the Commissioner in a message sent the next day that the regulation would be sent to MOE shortly.

March, 2001: The ECO was officially informed that the regulation had received approval from MNR management in late December 2000. MNR staff advised the ECO that a draft IC regulation had been forwarded to the Red Tape Committee and to Statory Business Committee of Cabinet.

June 2001: No instrument classification regulation has been posted or promulgated.

Appendix 2

How Other Ministries Have Done

Four other ministries also are required to classify instruments and post notices of instrument proposals and decisions on the Registry.

Ministry of the Environment (MOE)

Under O. Reg. 73/94, MOE was required to complete work on its instrument classification regulation within a reasonable time after November 15, 1994. In October 1994, MOE completed its instrument classification process and commenced posting of proposal notices on November 15, 1994. MOE also undertook mandatory intensive training programs for hundreds of staff and managers in the ministry to ensure that staff were aware of overall *EBR* requirements and specific procedures relating to the posting of instruments proposals and decisions.

In the past seven years, MOE has posted more than 10,000 instrument proposal notices on the Registry for public comment.

Ministry of Consumer and Business Services/Technical Safety and Standards Authority

Under O. Reg. 73/94, the Ministry of Consumer and Commercial Relations (as it then was) was required to complete work on its instrument classification regulation within a reasonable time after April 1, 1996. (MCCR was renamed the Ministry of Consumer and Business Services in February 2001.)

In June 1996, MCCR drafted a proposal for its instrument classification regulation and posted it on the Registry for public comment. After reviewing public comments, MCCR decided to re-post its proposal for public comment in December 1996. In 1996, the MCCR also delegated most of its instrument administration and enforcement functions to a not-for-profit agency called the Technical Safety and Standards Authority (TSSA).

In 1997, the Technical Safety and Standards Authority and MCCR completed its work on its instrument classification regulation and forwarded its draft regulation to MOE. The TSSA and MCCR also undertook a comprehensive, intensive training for staff and managers to ensure that staff were aware of overall *EBR* requirements and specific procedures relating to the posting of proposal and decision notices for instruments issued under the *Gasoline Handling Act.*

Ministry of Northern Development and Mines

Under O. Reg. 73/94, the Ministry of Northern Development and Mines (MNDM) was required to complete work on its instrument classification regulation within a reasonable time after April 1, 1996.

In May 1997, MNDM approved a draft proposal for its instrument classification regulation and posted it on the Registry for a 90-day public comment period. In addition, MNDM undertook public consultations with the minister's Mining Act Advisory Committee in 1996.

In early 1998, MNDM completed its work on its instrument classification regulation and forwarded its draft regulation to MOE. MNDM also undertook a training program for staff and managers to ensure that they were aware of *EBR* requirements and specific procedures relating to the posting of proposal and decision notices for instruments issued under the *Mining Act.*

Ministry of Municipal Affairs and Housing

Under O. Reg. 73/94, the Ministry of Municipal Affairs and Housing (MMAH) was required to complete work on its instrument classification regulation within a reasonable time after April 1, 1998.

In the spring of 1999 MMAH completed its instrument classification process. MMAH also undertook mandatory, intensive training for planners and managers in the ministry to ensure that staff were aware of overall *EBR* requirements and specific procedures relating to the posting of *Planning Act* instruments. Since the summer of 1999, members of the public have been able to comment on MMAH instruments proposed under the *Planning Act (PA)*, including proposals for approval by the minister of an official plan under the *PA*, and proposals for approval by the minister of a plan of subdivision, where there is no official plan in place. As well, the public can now submit applications for review in regard to these instruments. In our 1999-2000 annual report, the ECO commended MMAH for completion of its instrument class.

Instruments Proposed for Classification under the *EBR* According to MNR's October 1997 Draft Instrument Classification Regulation**

Prescribed Act	Number of Classified Instruments (Oct 1997 Draft IC Reg.)	Number of Classified Instruments to be Posted (remaining to be subject to s. 32 exceptions)	Estimated Number of Proposal Postings of Classified Instruments per Year
Aggregate Resources Act	21	11 of 21	390
Conservation Authorities Act	12	12 of 12	1600
Crown Forest Sustainability Act	15	3 of 15 (Plus 3 additional information postings)	80-90 (70 would be information postings)
Game and Fish Act	6	2 of 6	2
Lakes and Rivers Improvement Act	11	10 of 11	25
Mining Act	2	1 of 2	0
Niagara Escarpment Planning and Development Control Act	13	12 of 13	300
Oil, Gas and Salt Resources Act	7	4 of 7	20
Provincial Parks Act	3	0 of 3	0
Public Lands Act	18	4 of 18	5
Total	108	59	Approx. 2400

**Data provided by MNR

Promesses non tenues : le MRN ne protège pas les droits environnementaux

Rapport spécial présenté à l'Assemblée législative de l'Ontario

Présenté par Gord Miller, Commissaire à l'environnement de l'Ontario
21 juin 2001

1075, RUE BAY, BUREAU 605, TORONTO, ON, M5S 2B1

Environmental
Commissioner
of Ontario

Commissaire à
l'environnement
de l'Ontario

Gord Miller, B.Sc., M.Sc.
Commissioner

Gord Miller, B.Sc., M.Sc.
Commissaire

Le 21 juin 2001

L'honorable Gary Carr
Président de l'Assemblée législative
Édifice de l'Assemblée législative, salle 180
Assemblée législative
Province de l'Ontario
Queen's Park

Monsieur le Président,

Conformément au paragraphe 58 (4) de la *Charte des droits environnementaux de 1993*, je vous présente ci-joint un Rapport spécial du Commissaire à l'environnement de l'Ontario et vous remercie de bien vouloir le soumettre à l'Assemblée législative.

Ce rapport a pour but de signaler que le ministère des Richesses naturelles fait obstacle à la participation du public et au droit du public d'examiner les décisions de portée environnementale en entravant les dernières étapes d'un processus juridique défini dans la *Charte*. Je vois la nécessité d'émettre ce rapport spécial pour réagir publiquement contre une longue série de manquements de la part du ministère relativement à des promesses qu'il a faites à notre bureau depuis 1995.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le commissaire à l'environnement de l'Ontario

Gord Miller

1075 Bay Street, Suite 605
Toronto, Ontario, M5S 2B1
Tel: (416) 325-3377
Fax: (416) 325-3370
1-800-701-6454

E C O
C E O

1075, rue Bay, bureau 605
Toronto (Ontario) M5S 2B1
Tél: (416) 325-3377
Téléc. (416) 325-3370
1-800-701-6454

Promesses non tenues : le MRN ne protège pas les droits environnementaux

Rapport spécial présenté à l'Assemblée législative de l'Ontario

Introduction

La *Charte des droits environnementaux de 1993* a été instituée pour protéger le droit des Ontariens et des Ontariennes à un environnement sain et promouvoir la participation du public aux décisions de portée environnementale. La *Charte* stipule expressément que la réalisation de ces objectifs incombe avant tout au gouvernement de l'Ontario.

En ma qualité de commissaire à l'environnement de l'Ontario, mon mandat est d'examiner dans quelle mesure les ministères de la province se conforment aux exigences de la *Charte* et de présenter tous les ans un rapport à l'Assemblée législative. La *Charte* me permet aussi de présenter à tout moment un rapport spécial sur des questions qui, à mon avis, ne devraient pas être différées jusqu'à la publication du rapport annuel.

C'est le deuxième rapport spécial que je présente depuis mon entrée en fonction, le 1er février 2000. Ce rapport a pour but de signaler que le ministère des Richesses naturelles (MRN) fait obstacle à la participation du public et au droit du public d'examiner les décisions de portée environnementale en entravant les dernières étapes d'un processus juridique défini dans la *Charte*. Je vois la nécessité d'émettre ce rapport spécial pour réagir contre une longue série de manquements de la part du MRN relativement à des promesses que le ministère a faites à mon bureau depuis 1995, affirmant à chaque fois qu'il allait dans de brefs délais « classer ses actes » conformément à la *Charte* – affirmant, en d'autres mots, qu'il mettrait ses actes à la disposition du public pour permettre à celui-ci de les examiner et de présenter ses observations. D'autres ministères ont classé leurs actes il y a plusieurs années. Le ministère de l'Environnement a rempli cette formalité dès 1994. La défaillance constante du MRN à cet égard porte atteinte non seulement à l'esprit et à la lettre de la *Charte*, mais aussi aux droits du public.

L'inaction du MRN se traduit dans les faits par une impossibilité pour le public d'exercer les droits que lui confère la *Charte*. Au cours des cinq dernières années, de nombreux Ontariens et Ontariennes ont contacté notre bureau pour faire part de leurs préoccupations concernant les actes administrés par le MRN. Aujourd'hui, beaucoup expriment leur stupéfaction et leur dépit

en apprenant que les actes du ministère n'ont toujours pas été soumis à l'examen du public pour que celui-ci puisse, conformément à la *Charte*, exercer son droit de présenter ses observations ou de faire appel de décisions déjà prises.

Qu'est-ce qu'un acte?

Un acte est un document juridique qu'un ministère délivre à des entreprises ou à des particuliers pour leur donner la permission d'entreprendre certaines activités. Par exemple, le MRN délivre plus d'une centaine de types d'actes, pour autoriser, entre autres, l'exploitation d'une carrière de sable ou de gravier, le dragage d'un cours d'eau ou un projet de construction près d'un lac ou d'une rivière, ou encore des activités de trappage. La plupart de ces activités ont des répercussions sur l'environnement, qui peuvent être bénéfiques ou néfastes. Les licences, les permis, les ordres, les ordonnances et les certificats d'autorisation sont des actes.

Classification des actes

À l'entrée en vigueur de la *Charte*, certains ministères ont été appelés à évaluer tous les actes émanant d'eux pour identifier ceux qui avaient des répercussions sur l'environnement et classer ces derniers en trois catégories selon leur portée environnementale. La *Charte* établissait aussi des délais à l'égard de chaque ministère pour l'exécution du processus de classification des actes. Le MRN devait accomplir cette formalité « dans un délai raisonnable » à partir du 1er avril 1996.

Il importe que les actes soient classés pour que la population de l'Ontario puisse exercer les droits qui lui sont conférés aux termes de la *Charte*. Le public ne peut pas présenter des commentaires sur des actes de grande portée environnementale tant que le ministère ne les a pas classés officiellement et n'a pas entériné sa décision à leur égard par voie d'un règlement. La catégorie assignée à l'acte (catégorie I, II ou III) est tout aussi importante puisqu'elle permet de déterminer dans quelle mesure le public pourra participer au processus, soit en présentant des observations, en demandant l'autorisation d'interjeter appel d'une décision, soit encore en présentant une demande d'examen ou d'enquête conformément à la *Charte*.

Toutes les nouvelles propositions d'actes de catégorie I, II ou III doivent être affichées au Registre environnemental pendant au moins 30 jours pour laisser le temps au public d'apporter ses commentaires. Le registre est le principal outil de consultation prévu par la *Charte*. Outre le délai de consultation minimum, le ministère doit communiquer un avis supplémentaire, par le biais notamment d'une annonce dans les journaux pour des actes de catégorie II, ou d'une audience, généralement, pour les actes de catégorie III.

Le Registre environnemental représente l'une des grandes réussites de la *Charte*. Entre 1994 et 2001, la population de l'Ontario a su tirer profit de cet outil, le nombre des usagers continuant de s'accroître toujours plus. Ces derniers peuvent personnaliser leurs recherches et accéder à une vaste base de données où sont affichées les propositions d'actes. Les avis d'actes portés au registre comprennent de plus en plus de liens menant au texte complet des autorisations et des permis, donnant ainsi aux ministères un moyen rentable de solliciter la participation du public

aux décisions de portée environnementale.

Types d'actes administrés par le MRN

Le MRN administre et supervise un certain nombre de lois de portée environnementale et délivre chaque année des milliers d'actes. Vers la fin de 1997, le ministère prévoyait d'afficher chaque année au registre environ 2 500 propositions d'actes relevant de 10 lois différentes. Les lois du MRN qui sont prescrites aux termes de la *Charte* et qui donnent pouvoir de délivrer des actes sont les suivantes : la *Loi sur les ressources en agrégats*, la *Loi sur les offices de protection de la nature*, la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne*, la *Loi sur la protection du poisson et de la nature*, la *Loi sur l'aménagement des lacs et des rivières*, la *Loi sur les mines*, la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, la *Loi sur les ressources en pétrole, en gaz et en sel*, la *Loi sur les parcs provinciaux*, et la *Loi sur les terres publiques* (voir le tableau ci-joint). Le ministère partage aussi l'administration de la *Loi sur les pêches* (Canada) dans les cas où des demandes d'enquête sont présentées aux termes de la *Charte*.

Il est vrai que le MRN utilise déjà le Registre environnemental pour afficher les propositions visant à modifier ces lois ou à modifier les politiques ou les règlements du ministère. Mais la consultation de la population sur des politiques d'envergure provinciale ne saurait se substituer à la nécessité d'être transparent et de soumettre à l'examen du public les actes portant sur des sites particuliers. Les Ontariens et les Ontariennes s'intéressent de près aux modifications proposées relativement à des terrains particuliers et sont souvent touchés personnellement par ces changements. Par exemple, il se peut que les gens vivent près de la carrière dont on propose l'extension, ou près de la rivière qu'on se propose d'aménager alors que ce site est pour eux un lieu traditionnel de pêche ou de promenade; ou encore leur entreprise pourrait être lésée du fait des activités forestières proposées. Avec la promulgation de la *Charte des droits environnementaux*, la population de l'Ontario a acquis des droits d'intervention sur ces propositions. Fait regrettable, le public attend toujours de pouvoir exercer ces droits.

Promesses du MRN

Le 9 mai 1995, le Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO) a envoyé une lettre au sous-ministre du MRN lui demandant de l'informer sur la progression de la classification de ses actes et pressant le ministère de commencer à élaborer le plus tôt possible un règlement sur la classification des actes. Entre mai 1995 et mai 2001, la haute direction et le personnel du ministère ont à plusieurs reprises réitéré leur engagement à cet égard auprès du CEO. L'Annexe 1 ci-jointe présente la chronologie détaillée des échanges intervenus entre le CEO et le personnel du MRN pendant cette période. De ces échanges, nous présentons ci-dessous les points marquants qui montrent la nature des promesses faites par le ministère.

29 mai 1996	Le sous-ministre du MRN informe le CEO que le ministère prévoit de préparer pour l'automne 1996 une version préliminaire d'un règlement sur la classification de ses actes, puis de remettre un règlement définitif avant la fin de 1996.

11 mars 1997	Le MRN affiche sa première proposition de règlement sur la classification de ses actes et sollicite les commentaires du public.
10 novembre 1997	Le MRN affiche sa deuxième proposition de règlement sur la classification de ses actes et sollicite les commentaires du public.
25 janvier 1999	Le ministre des Richesses naturelles informe le CEO que « le ministère avait espéré pouvoir résoudre certaines questions et progresser dans l'élaboration d'un règlement pour le soumettre au gouvernement à l'automne 1998, mais ces attentes ne se sont pas concrétisées ».
Septembre 1999	Le sous-ministre du MRN informe le CEO qu'un nouveau règlement sur la classification de ses actes sera prêt au début de 2000.
26 janvier 2000	Le personnel du MRN avise le CEO que le ministère espère soumettre le règlement au ministère de l'Environnement avant la fin de février.
Février 2000	Le personnel du MRN informe le CEO que le règlement sur la classification des actes sera prêt avant la fin de 2000.
21 décembre 2000	Le sous-ministre du MRN avise le CEO que le règlement sera prêt au début de 2001.
Mars 2001	Le MRN informe le CEO que le règlement a reçu l'approbation de la direction du ministère et qu'il a été transmis au Comité de révision des formalités administratives et au Comité des affaires législatives du Conseil des ministres.
Juin 2001	Le MRN n'a toujours pas affiché son règlement sur la classification de ses actes au Registre environnemental.

Comparaison avec les autres ministères

Trois ministères et un organisme – le ministère de l'Environnement, le ministère du Développement du Nord et des Mines, le ministère des Affaires municipales et du Logement, et la Commission des normes techniques et de la sécurité – affichent leurs propositions d'actes au registre depuis des années. Depuis novembre 1994, le ministère de l'Environnement a soumis à l'examen du public plus de 10 000 avis de propositions d'actes. L'Annexe 2 indique dans les détails comment ces ministères ont réussi à remplir les formalités requises par la *Charte*.

Autres droits bafoués aux termes de la *Charte*

Le retard du MRN à produire un règlement définitif sur la classification de ses actes a aussi empêché les Ontariens et les Ontariennes de se prévaloir d'autres droits conférés par la *Charte*,

de la manière prévue par le législateur. Par exemple, le public n'a pas pu demander à examiner des licences d'extraction d'agrégats déjà en vigueur ou solliciter des enquêtes sur les infractions commises relativement aux modalités de ces licences. De plus, pour certains actes du MRN, le public n'a pas été en mesure d'exercer son droit de faire appel des décisions devant les tribunaux.

Par ailleurs, tant que le règlement visant à classifier les actes du ministère n'est pas finalisé, le personnel du MRN n'est pas tenu de prendre en compte la déclaration ministérielle sur les valeurs environnementales pour prendre la décision de délivrer de nouveaux actes en vertu des lois du MRN prescrites aux termes de la *Charte*. La déclaration sur les valeurs environnementales établit les valeurs fondamentales qui doivent guider le ministère dans les prises de décisions susceptibles d'influer sur l'environnement. C'est aussi un outil que le public peut utiliser pour vérifier dans quelle mesure chaque ministère se conforme à la *Charte*. Par exemple, la déclaration ministérielle du MRN sur les valeurs environnementales oblige le personnel du ministère à tenir compte des valeurs définies pour les écosystèmes dans leurs prises de décisions, mais tant que les actes du ministère ne sont pas classés, cette exigence ne s'applique pas aux décisions de délivrer des actes.

Où en est le MRN dans la préparation du règlement sur la classification de ses actes?

La direction du MRN savait depuis l'automne 1992 que les formalités de classification des actes seraient bientôt imposées au ministère. Le projet de loi de la *Charte des droits environnementaux* a été déposé en première lecture à l'Assemblée législative en mai 1993. La *Charte* a été promulguée en février 1994. Aux termes du règlement de l'Ontario 73/94 pris en application de la *Charte* et déposé à la promulgation de celle-ci en 1994, le MRN devait produire un règlement définitif sur la classification de ses actes dans un délai raisonnable à partir du 1er avril 1996.

En décembre 1996, l'Association canadienne du droit de l'environnement a lancé une révision judiciaire relativement à la défaillance du MRN quant au dépôt de sa proposition de règlement sur la classification des actes. Au début de 1997, le MRN a informé le CEO qu'il allait rapidement préparer une proposition de règlement plutôt que de faire face à une révision judiciaire devant les tribunaux.

Le MRN a affiché une proposition de règlement préliminaire en mars 1997, laquelle a suscité de nombreux commentaires de la part du public, notamment des critiques à l'égard d'un certain nombre de questions[1]. Le personnel du ministère a apporté des modifications importantes au règlement ainsi qu'au texte de la proposition affichée, et une proposition révisée a été affichée en novembre 1997.

À l'automne 2000, le personnel du MRN a informé le CEO que le ministère avait terminé la phase de planification relativement à la mise en oeuvre du règlement sur la classification des actes. Le ministère a, par ailleurs, entrepris une importante campagne de formation obligatoire à l'intention de son personnel régional, de ses planificateurs et de ses cadres pour s'assurer que tous les intéressés prennent connaissance des exigences générales de la *Charte* et des procédures particulières à suivre pour l'affichage des avis de propositions d'actes et de décisions.

Il n'en reste pas moins que le MRN n'a toujours pas, à ce jour, classé ses actes. Aujourd'hui, je ne suis plus convaincu que le ministère exécutera de plein gré son obligation légale.

Conclusion

Bien que le MRN travaille à la classification de ses actes depuis plus de cinq ans, le ministère ne s'est pas encore acquitté de son obligation, aux termes de la *Charte*, d'élaborer un règlement définitif visant à classer les actes de portée environnementale relevant des différentes lois qu'il administre. Aux termes du règlement de l'Ontario 73/94 pris en application de la *Charte*, le ministère avait l'obligation de préparer une proposition de règlement dans un délai raisonnable après le 1er avril 1996. Le ministère a présenté deux propositions de règlement, la première, en mars 1997, et la deuxième, en novembre 1997, pour laquelle le public a pu apporter ses observations jusqu'en janvier 1998. Depuis trois ans et demi, le MRN n'a pas communiqué au public ses intentions à cet égard.

Le retard du ministère à produire un règlement définitif sur la classification de ses actes est déraisonnable et inacceptable. Le ministère devrait élaborer et publier un règlement définitif dans la *Gazette de l'Ontario* d'ici le 1er septembre 2001.

Annexe 1

Chronologie des discussions et des lettres échangées entre le CEO et le MRN relativement aux actes et aux questions de principe connexes, 1995-2001

9 mai 1995	Le CEO écrit au sous-ministre du MRN lui demandant de l'informer sur la progression des préparatifs quant à la classification de ses actes et le pressant d'entreprendre le processus sans tarder.
20 mai 1995	Le CEO rencontre le personnel du MRN pour discuter de différents programmes du ministère. Ces réunions de portée générale se poursuivent au cours des deux années suivantes; on y examine différents sujets : la classification des actes, les défis que pose la mise en oeuvre des formalités prévues par la *Charte des droits environnementaux de 1993*, la surveillance des ressources naturelles par le MRN, la gestion des forêts, etc.
23 juin 1995	Le sous-ministre du MRN répond à la lettre du CEO de mai 1995 : il convient qu'il est important de commencer le processus rapidement et invite un membre du personnel du CEO à se joindre, à titre d'agent de liaison, à l'équipe chargée de préparer la classification des actes.
6 septembre 1995	Un membre du personnel du MRN qui travaille à la mise en oeuvre des exigences de la *Charte* téléphone au CEO pour inviter un membre du personnel du CEO à assister à la première réunion du groupe de travail chargé de classer les actes.
7 septembre 1995	Le CEO décline l'offre de participer à la réunion afin d'éviter qu'un conflit d'intérêt ne surgisse lors de l'évaluation de la décision finale concernant la classification des actes.
1er décembre 1995	Le CEO écrit au sous-ministre du MRN, lui demandant de l'informer sur l'avancement de la classification des actes et de lui soumettre une liste de tous les actes du ministère qui seront assujettis au paragraphe 20 (2) de la *Charte*.
13 décembre 1995	Le personnel du CEO rencontre le personnel du MRN : celui-ci explique qu'en raison du projet de loi 26, le ministère ne peut pas respecter le calendrier prévu.
3 janvier 1996	Réponse du sous-ministre du MRN à la lettre du CEO : le sous-ministre fait état de la progression des travaux concernant l'élaboration d'un règlement visant à classer ses actes.

1er février 1996	Le CEO décide de reporter la rédaction des feuillets d'information *Éconotes* sur les questions relatives au MRN, jusqu'à ce que le règlement sur la classification des actes soit élaboré.
2 février 1996	Réponse du CEO à la lettre du 3 janvier 1996 du sous-ministre du MRN : « Je vous demande instamment d'élaborer un règlement visant à classer les actes et cela le plus tôt possible après le 1er avril 1996. »
6 avril 1996	Le personnel du MRN informe le personnel du CEO que le ministère a l'intention de préparer la version préliminaire d'un règlement sur la classification des actes dès qu'il aura obtenu une liste précise des actes. En d'autres mots, le ministère doit attendre l'élaboration des nouveaux règlements en application de la *Loi sur l'aménagement des lacs et des rivières* et de la *Loi sur les terres publiques* qui ont été modifiées aux termes du projet de loi 26. Le personnel du MRN annonce également que le ministère prévoit d'achever le tout avant la fin de l'année civile (autrement dit, de produire un nouveau règlement avant le 1er janvier 1997). Le personnel du CEO suggère au ministère de suivre l'approche décrite dans son premier document d'orientation sur la consultation du public et sur le registre, l'approche suggérant que les propositions d'actes complexes devraient être affichées deux fois.
9 avril 1996	Lettre du CEO au sous-ministre du MRN, demandant qu'on l'informe sur la progression du processus de classification des actes, et sur le calendrier d'éxécution.
29 mai 1996	Réponse du sous-ministre du MRN : l'élaboration de la version préliminaire du règlement a été reportée en raison du projet de loi 26, de la grève de la fonction publique et de la perte de 1 820 employés. Le sous-ministre prévoit de produire un règlement préliminaire à l'automne 1996 au plus tard, et le règlement définitif avant la fin de 1996.
Septembre 1996	Le CEO reçoit une demande d'examen relativement à une proposition d'un projet d'extraction d'agrégats. La licence autorisant le projet a été délivrée dans les années 1970 aux termes de la *Loi sur les ressources en agrégats (LRA)*. Les auteurs de la demande veulent faire examiner la licence. Le CEO renvoie la demande aux auteurs parce que le MRN n'a pas produit son règlement. Au cours des trois années suivantes, le CEO recevra tous les mois des demandes semblables par téléphone, par courrier ou autrement (à raison d'environ 5 à 10 demandes par an).
Décembre 1996	L'Association canadienne du droit de l'environnement (ACDE) lance une révision judiciaire visant à exiger du MRN qu'il affiche une proposition de règlement sur la classification de ses actes. (L'ACDE a retiré son intervention au printemps 1997 après que le MRN a affiché une première proposition de règlement.)
10 janvier 1997	En réponse à la demande d'une révision judiciaire par l'ACDE, le sous-

ministre du MRN demande au chef responsable de la *Charte* au sein du ministère d'établir une équipe spéciale (en y incluant des analystes des politiques et des avocats) qui sera chargée de préparer une version préliminaire du règlement. Le personnel du MRN informe le personnel du CEO qu'il prévoit de produire la version préliminaire au début du printemps 1997.

1er février 1997 — Le MRN, de sa propre initiative, affiche des plans de gestion forestière au registre pour informer le public et lui expliquer comment les activités forestières se conformeront aux lois et aux autres exigences visant à promouvoir des pratiques favorables à la durabilité des forêts; les affichages résument aussi les observations faites par le public à l'égard des plans proposés.

11 mars 1997 — Le MRN affiche sa première proposition de règlement sur la classification des actes.

25 avril 1997 — À la demande du MRN qui sollicite l'opinion du CEO en vue d'améliorer sa proposition de règlement, le CEO communique au ministère des commentaires détaillés. Le CEO déclare qu'il s'inquiète de certaines dispositions du règlement proposé et indique que le ministère doit apporter d'importantes modifications pour se conformer aux exigences élémentaires de l'article 20 de la *Charte.*

Début mai 1997 — Une coalition de groupes environnementaux, à laquelle s'est jointe l'ACDE, soumet de longues observations critiques à l'égard de la proposition de règlement du MRN. Les responsables de l'industrie critiquent également la proposition. Le personnel du ministère commence à apporter des révisions majeures à la première proposition de règlement.

17 septembre 1997 — Le personnel du CEO rencontre le personnel du MRN et de la Commission de l'escarpement du Niagara pour examiner dans quelle mesure la *Charte* intervient dans l'administration de la loi qui crée la Commission (*Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara - LPAEN*). Le personnel du CEO apprend que le personnel du MRN a recommandé à la direction du ministère d'accepter l'interprétation du CEO quant à l'effet de la *Charte* sur la *LPAEN* et la Commission et d'accepter que les actes relevant de cette loi soient affichés au registre et soumis aux observations du public..

Octobre 1997 — Le MRN estime que la mise en oeuvre du règlement sur la classification des actes entraînera l'affichage au registre d'environ 2 200 propositions d'actes par an. La plupart de ces propositions se rapportent aux activités des offices de protection de la nature (environ 1 400 par an), car la vaste majorité des actes de grande portée environnementale émanant du MRN seront exemptés de l'affichage et des droits de regard du public parce qu'ils relèvent d'une autorisation ou d'une ordonnance d'exemption délivrées aux termes de la *Loi sur les évaluations environnementales* (LEE). Les offices

de protection de la nature expriment leur consternation et leur désaccord face aux conséquences du travail ainsi accompli par le personnel du MRN; ils communiquent leur opinion au CEO et à la direction du MRN.

10 octobre 1997 — Le CEO rencontre le personnel du MRN au cours d'une réunion d'un jour en vue de discuter du règlement sur la classification des actes. Les participants sont très divisés sur certains aspects de l'approche proposée. De plus, on ne sait pas au juste si certaines décisions du Conseil des ministres devant être prises aux termes de la *LPAEN* sont susceptibles d'être soumises à l'examen du public conformément à la *Charte*, et si elles doivent être affichées.

20 octobre 1997 — Le personnel du MRN contacte le personnel du CEO pour l'informer que l'industrie des agrégats, avec à sa tête l'Aggregate Producers Association of Ontario (APAO), et des représentants officiels du gouvernement ont l'intention de s'opposer à la mise en oeuvre du règlement du MRN sur la classification des actes. Le principal motif est que les compagnies d'extraction d'agrégats ne souhaitent pas faire l'objet de demandes d'examen ou d'enquête relativement à des carrières particulières.

10 novembre 1997 — Le MRN affiche sa deuxième proposition de règlement. De l'opinion du CEO, il s'agit d'une proposition nettement améliorée.

22 avril 1998 — Publication du Rapport annuel 1997 du CEO. Dans ce rapport, le CEO déclare notamment ceci :

« En 1997, le ministère des Richesses naturelles (MRN) s'est conformé à l'obligation de préparer la version préliminaire d'un règlement concernant la classification des actes juridiques, exigence inscrite dans la *CDE* (la *Charte*). La deuxième version du document traduit un effort concerté pour régler quelques-uns des problèmes soulevés par le public pendant la première période où il était invité à donner son avis. Le MRN a beaucoup travaillé à la classification des actes et nous tenons à féliciter son personnel d'avoir ménagé pour ce règlement deux périodes d'avis et deux périodes d'observations. Néanmoins, le retard apporté à la rédaction définitive du règlement n'a pas permis aux Ontariens de se prévaloir de leurs droits inscrits dans la *CDE* relativement aux permis et aux autorisations que délivre le ministère. Ainsi, par exemple, les Ontariens n'ont pu demander d'examens relativement aux permis en vigueur pour les exploitants d'agrégats ni effectuer de demandes d'enquêtes relativement aux infractions aux modalités de ces permis.

« Par ailleurs, la proposition de classification des actes du MRN ne se conforme pas à l'intention de la *CDE*, et certains actes susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement ne sont toujours pas inclus dans la proposition. En conséquence, par exemple, le public ne pourra pas faire ses observations sur des propositions concernant l'octroi d'une licence (durabilité des forêts) pour l'exploitation des ressources

forestières ou pour l'approvisionnement en bois d'un particulier ou d'une entreprise. (Il faut toutefois reconnaître que le MRN a, de son plein gré, affiché des plans de gestion forestière qui permettent au public de savoir combien d'exploitations se conforment aux lois et aux autres exigences relatives aux pratiques concernant la durabilité des forêts.)

« Il y a d'autres lacunes, en ce qui concerne la participation du public, dues à l'interdépendance des activités du MRN et de la *Loi sur les évaluations environnementales* (*LEE*), en raison de certaines exceptions créées par la *CDE*. Bien que la deuxième version du règlement contienne davantage d'actes que la première, beaucoup d'actes juridiques ne seront pas affichés au registre environnemental pour information et observations, étant donné qu'ils en sont exemptés par la *LEE* ou qu'ils sont couverts par elle et, par conséquent, n'ont pas à satisfaire aux exigences sur la participation du public de la *CDE* (art. 32). Le MRN cite l'article 32 de façon juridiquement correcte, mais le résultat sera, malheureusement, d'empêcher que de nombreux permis, licences et autorisations accordés par le ministère ne fassent l'objet d'un examen minutieux par le public. Le ministère propose également un règlement qui définirait certains actes classés comme des « ordres tactiques », les soustrayant ainsi à toute participation du public, telle qu'elle est prévue à la partie II de la *CDE*. »

15 août 1998 — Le personnel du MRN contacte le personnel du CEO pour discuter des préoccupations des intervenants (l'APAO, la Commission de l'escarpement du Niagara, les offices de protection de la nature) relativement au règlement proposé.

Septembre 1998 — Le personnel du MRN se présente devant la Commission de réduction des formalités administratives (CRFA) pour discuter des implications du règlement. Le personnel du ministère est invité à paraître plusieurs fois devant la Commission.

4 janvier 1999 — Lettre du CEO au ministre du MRN : le CEO demande qu'on l'informe sur l'avancement des travaux concernant la classification des actes et qu'on lui indique l'échéance prévue pour la production d'un règlement définitif.

21 janvier 1999 — Réponse du ministre : le MRN, « travaille en collaboration avec les différents intervenants, notamment avec l'industrie des agrégats et les offices de protection de la nature, pour examiner leurs préoccupations quant aux implications de la classification des actes et des exigences de la *Charte*... Le ministère espérait pouvoir résoudre certaines questions et progresser dans l'élaboration du règlement pour le soumettre au gouvernement à l'automne 1998, mais ces attentes ne se sont pas concrétisées. »

28 avril 1999 — Publication du Rapport annuel 1998 du CEO. Dans ce rapport, le CEO déclare ceci :

« Bien qu'il travaille à ce projet depuis au moins trois ans, le MRN n'a pas encore, comme l'exige la *CDE* (la *Charte*), mis au point son règlement sur la classification des actes visant à classer les actes de portée environnementale relevant des différentes lois qu'il administre. La *CDE* exige que le ministère élabore une proposition de règlement dans un délai raisonnable après le 1er avril 1996. Le ministère a affiché deux propositions de règlement visant à classer ses actes, la première, en mars 1997, et la deuxième, en novembre 1997, la période pour faire des commentaires à l'égard de cette dernière ayant pris fin en janvier 1998.

« Étant donné que le ministère n'est pas parvenu à mettre au point ce règlement en 1998, les membres du public ne peuvent consulter les propositions du ministère à l'égard d'actes particuliers relatifs aux richesses naturelles de l'Ontario et sont peut-être incapables d'exercer les droits qui leur sont conférés par la *CDE*, c'est-à-dire de faire des commentaires à l'égard de ces actes ou de présenter une demande d'examen ou d'enquête, s'il y a lieu. Je me dois d'empresser le ministère de mettre au point et de promulguer son règlement sur la classification des actes. »

Mai 1999

Le CEO reçoit une demande d'enquête relativement à des allégations selon lesquelles au site Bowman Pit Complex, près d'Elora, des infractions répétées aux licences, aux plans d'implantation et à la loi ont entraîné et continuent d'entraîner des dommages écologiques importants dans la région et les carrières de gravier. Le MRN a mené une enquête, qui a conclu que ni la *Loi sur les ressources en agrégats* ni la *Loi sur les pêches* (Canada) n'avaient été enfreintes du fait des activités d'extraction menées aux carrières du Bowman Pit Complex. Bien que ces conclusions indiquent qu'il n'y avait aucune preuve à l'appui des infractions présumées aux termes des deux lois, le ministère a déclaré reconnaître l'importance de poursuivre et d'améliorer la surveillance de la nappe phréatique et de la profondeur finale des excavations. Le ministère a indiqué qu'il surveillerait la réhabilitation du site où la profondeur finale et la limite de profondeur d'excavation ont été atteintes et encouragera l'exploitant à achever le plus tôt possible la réhabilitation de ces secteurs. Le CEO rend compte du règlement de cette demande d'enquête dans son Rapport annuel 1999/2000.

Septembre 1999

La commissaire à l'environnement intérimaire rencontre le sous-ministre du MRN le 24 septembre 1999. La commissaire reçoit l'engagement que le nouveau règlement sur la classification des actes sera prêt au début de 2000.

26 janvier 2000

Le personnel du MRN indique au personnel du CEO que le ministère espère pouvoir remettre le règlement au ministère de l'Environnement avant le 29 février, ajoutant que le personnel fait tout dans son possible à cet égard.

Février 2000

Le personnel du MRN promet au personnel du CEO que le règlement sera prêt avant la fin de 2000.

14 juillet 2000	Dans son commentaire paraissant dans la version préliminaire du Rapport annuel 1999 du CEO, le MRN indique qu'il « a l'intention de produire le règlement à l'automne 2000. »
1er septembre 2000	Dans son deuxième commentaire porté dans la version préliminaire du Rapport annuel 1999 du CEO, le MRN indique qu'il « a l'intention de produire le règlement à l'automne 2000. »
28 septembre 2000	Le personnel du MRN informe le personnel du CEO qu'il espère obtenir l'approbation du règlement par le ministère avant novembre. Le personnel du ministère indique qu'il reste encore à régler quelques questions et qu'il doit élaborer des procédures et suivre une formation pour intégrer la consultation de la *Charte* dans les pratiques du ministère. Le but des procédures, dit-on, est d'alléger le fardeau du personnel régional pour le traitement des actes ordinaires, comme les modifications apportées à la *Loi sur les ressources en agrégats*. Le personnel mentionne également qu'une fois le nouveau règlement approuvé, celui-ci sera soumis au Comité des affaires législatives du Conseil des ministres, après quoi il sera, on l'espère, mis en oeuvre le plus tôt possible. Le personnel ne pense pas que la Comité de révision des formalités administratives voudra revoir le règlement, puisqu'il l'a déjà examiné.
21 décembre 2000	Le commissaire à l'environnement rencontre le sous-ministre du MRN, qui lui annonce que le nouveau règlement sera prêt au début de 2001. Le jour suivant, le sous-ministre envoie un message au commissaire l'informant que le règlement sera envoyé sous peu au ministère de l'Environnement.
Mars 2001	On informe officiellement le CEO que le règlement a été approuvé vers la fin de décembre 2000 par la direction du ministère. Le personnel du ministère indique que le règlement proposé a été communiqué au Comité de révision des formalités administratives et au Comité des affaires législatives du Conseil des ministres.
Juin 2001	Aucun règlement sur la classification des actes n'a été affiché ni promulgué.

Annexe 2

Comparaison avec les autres ministères

Quatre autres ministères sont tenus de classer leurs actes et d'afficher des avis de leurs propositions d'actes et de leurs décisions au Registre environnemental.

Ministère de l'Environnement (ME)

Aux termes du règlement de l'Ontario 73/94, le ministère de l'Environnement (ME) devait élaborer un règlement sur la classification de ses actes dans un délai raisonnable après le 15 novembre 1994. Le ME a terminé la classification de ses actes en octobre 1994 et a commencé à afficher des avis de propositions dès le 15 novembre suivant. Le ministère a aussi mis en oeuvre des programmes de formation intensive obligatoire à l'intention de plusieurs centaines de ses membres (personnel et cadres) dans le but de les informer des exigences générales et des procédures spécifiques prévues par la *Charte des droits environnementaux* pour l'affichage des propositions d'actes et de décisions.

Au cours des sept dernières années, le ministère a affiché et soumis aux observations du public plus de 10 000 avis de propositions d'actes.

Ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE) et Commission des normes techniques et de la sécurité (CNTS)

En vertu du règlement de l'Ontario 73/94, le ministère de la Consommation et du Commerce (MCC) – qui est devenu le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises en février 2001– devait produire un règlement sur la classification de ses actes dans un délai raisonnable après le 1er avril 1996.

En juin 1996, le MCC a préparé une première proposition de règlement et l'a affichée au registre pour solliciter les commentaires du public. À la suite des observations soumises par le public, le ministère a modifié la proposition et l'a à nouveau affichée en décembre 1996.

En 1997, la Commission des normes techniques et de la sécurité (CNTS) et le MCC ont produit un règlement définitif sur la classification des actes et l'ont soumis au ministère de l'Environnement. La CNTS et le MCC ont aussi entrepris une formation intensive obligatoire à l'intention de leur personnel et des cadres pour les informer des exigences et des procédures spécifiques prévues par la *Charte* pour l'affichage des avis de propositions et de décisions relativement aux actes délivrés aux termes de la *Loi sur la manutention de l'essence.*

Ministère du Développement du Nord et des Mines (MDNM)

Aux termes du règlement de l'Ontario 73/94, le ministère du Développement du Nord et des Mines (MDNM) devait élaborer un règlement sur la classification de ses actes dans un délai raisonnable après le 1er avril 1996.

En mai 1997, le ministère a approuvé une proposition de règlement préliminaire et l'a affichée au registre pour la soumettre aux observations du public pendant une période de 90 jours. De plus, le ministère avait entrepris en 1996 des consultations auprès du public par le biais du Comité consultatif du ministre sur la *Loi sur les mines*.

Au début de 1998, le MDNM a produit un règlement définitif sur la classification de ses actes et l'a soumis au ministère de l'Environnement. Le MDNM a aussi entrepris un programme de formation à l'intention de son personnel et des cadres pour les informer des exigences générales et des procédures spécifiques prévues par la *Charte* pour l'affichage des avis de propositions et de décisions relativement aux actes délivrés aux termes de la *Loi sur les mines*.

Ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML)

En vertu du règlement de l'Ontario 73/94, le ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML) devait élaborer un règlement sur la classification de ses actes dans un délai raisonnable après le 1er avril 1998.

Le ministère a terminé la classification de ses actes au printemps 1999. Il a aussi entrepris un programme de formation intensive obligatoire à l'intention de ses urbanistes et de ses cadres pour les informer des exigences générales et des procédures spécifiques prévues par la *Charte* pour l'affichage des actes délivrés aux termes de la *Loi sur l'aménagement du territoire (LAT)*. Depuis l'été 1999, le public est en mesure de communiquer ses observations sur les propositions d'actes relevant de la *LAT*, y compris sur les propositions se rapportant à l'approbation par le ministre d'un plan officiel prévu aux termes de la *LAT* et les propositions relatives à l'approbation par le ministre d'un plan de lotissement qui ne fait pas l'objet d'un plan officiel. Par ailleurs, le public peut maintenant soumettre des demandes d'examen à l'égard de ces actes. Dans son Rapport annuel 1999/2000, le CEO a salué la performance du MAML dans la classification de ses actes.

Actes proposés en vue de leur classification aux termes de la *Charte des droits environnementaux* selon la version préliminaire du règlement présenté par le MRN en octobre 1997**

Loi prescrite	**Nombre d'actes classés (version préliminaire du règlement d'octobre 1997)**	**Nombre d'actes classés qui doivent être affichés (les actes restants devant être assujettis aux exceptions prévues à l'art. 32 de la *Charte*)**	**Nombre estimé de propositions d'actes classés à afficher par an**
Loi sur les ressources en agrégats	21	11 sur 21	390
Loi sur les offices de protection de la nature	12	12 sur 12	1 600
Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne	15	3 sur 15 (plus 3 autres actes qui feraient l'objet d'un avis d'information)	80-90 (70 seraient des avis d'information)
Loi sur la chasse et la pêche	6	2 sur 6	2
Loi sur l'aménagement des lacs et des rivières	11	10 sur 11	25
Loi sur les mines	2	1sur 2	0
Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara	13	12 sur 13	300
Loi sur les ressources en pétrole, en gaz et en sel	7	4 sur 7	20
Loi sur les parcs provinciaux	3	0 sur 3	0
Loi sur les terres publiques	18	4 sur 18	5
Total	108	59	Environ 2 400

** Données fournies par le MRN